

С. А. Елизаров

Гомельский государственный технический университет
имени П. О. Сухого, Гомель

S. A. Elizarov

Pavel Sukhoi State Technical University of Gomel, Gomel

УДК 94(476)«1930/1931»:352.075.1

**РЕОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ
БЕЛОРУССКОЙ ССР (1930–1931 ГГ.)**

**REORGANIZATION OF LOCAL BODIES OF STATE POWER
AND ADMINISTRATION OF THE BELARUSSION SSR (1930–1931)**

В статье рассмотрены вопросы реорганизации органов местной власти и управления в начальный период осуществления политики форсированного строительства социализма. Создавалась система, позволявшая сконцентрировать управленческие функции

стратегического и тактического характера в союзных органах власти и управления, ограничить сферу самостоятельности нижестоящих управленческих структур, создать механизм, позволяющий эффективно проводить решения верховной власти на местах.

Ключевые слова: Белорусская ССР; советская система управления; местные Советы; исполкомы; местные бюджеты.

In the article the questions of reorganization of local government and management bodies are considered in the initial period of realization of politics of a force building of socialism. The system allowing to concentrate administrative functions of strategic and tactical character in allied and government and management bodies was created, to limit the sphere of independence of lower-level administrative structures, create a mechanism allowing effectively to conduct the decisions of sovereignty on places.

Key words: Belarusian SSR; the soviet system of governance; local Soviets; executive committees; local budgets.

В советской парадигме развития всегда (независимо от конкретных условий) исключительно важная роль в построении нового общества отводилась организационному фактору. Вся система власти и управления в СССР находилась в состоянии постоянной трансформации, приспосабливалась к менявшимся властным приоритетам. Очередное кардинальное изменение на рубеже 1920–1930-х гг. тактики реализации стратегической задачи построения коммунистического общества, выразившееся в отказе от нэповских механизмов и актуализации новой редакции прежней, военно-коммунистической мобилизационной, модели, с неизбежностью привело к новой ее перестройке.

В данной статье представлена попытка исследования процессов реорганизации органов местной власти и управления в начальный период осуществления политики форсированного строительства социализма. В современной белорусской историографии эта проблема остается на периферии внимания исследователей, которые первоочередное внимание обращают анализу репрессивного характера массовой коллективизации, а также ее технико-технологической и социальной сторон [см. подробнее: 1].

Для анализа проблемы использованы научные принципы историзма и системности. Принцип историзма предполагает рассмотрение механизма реорганизации местных Советов в контексте общих тенденций политического развития советского общества в 1920–1930-х гг., смены властных приоритетов и моделей социалистического строительства. Системный подход в данной работе реализуется через изучение органов местной власти и управления как элемента системы организации и построения властной вертикали в СССР и БССР.

С конца 1920-х гг. в истории СССР начался новый качественный этап – этап форсированного строительства социализма. Ужесточилась государственная политика по ограничению и вытеснению частного, свертыванию рыночных отношений в пользу государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. В связи с этим неизбежно меняется и сущность деятельности органов власти – централи-

зованное планирование становится основным методом государственного управления, что повлекло перестройку всей структуры государственного аппарата, системы соподчинения и новое разграничение функций разных его звеньев. Главной задачей органов государственного управления всех уровней становится максимальное выполнение планов индустриализации и массовой коллективизации сельского хозяйства.

Переход к массовой форсированной коллективизации сельского хозяйства прежде всего вызвал значительную корректировку административно-репрессивных функций сельсоветов: в августе 1929 г., в январе-феврале 1930 г. постановлениями ЦИК и СНК БССР расширились «штрафные» права сельсоветов [2, с. 4]. 21 апреля 1930 г. Президиумом ЦИК БССР было утверждено новое Положение о сельских Советах, фактически дублировавшее аналогичное союзное [3; 4]. Главной задачей сельсоветов объявлялось руководство «широко развернувшейся коллективизации сельского хозяйства и связанной с этим ликвидацией кулачества как класса». Новое положение было пронизано духом классовой борьбы: сельсоветам вменялось в обязанности вести борьбу «со всеми искривлениями классовой пролетарской линии», «решительно пресекать и ликвидировать антисоветскую борьбу кулацких и нэпмановских элементов», организовывать «батрацкие, бедняцкие и середняцкие массы для борьбы с кулачеством, добиваясь хозяйственного вытеснения капиталистических элементов».

Вводилась норма, позволявшая вышестоящим органам власти оперативно менять состав сельского Совета в случаях, если он не удовлетворял требованиям нового курса на массовую сплошную коллективизацию. Постановлением райисполкома в случае обнаружения «полной бездеятельности сельсовета или искривления им классовой пролетарской линии» эти Советы могли быть распущены с последующим проведением досрочных перевыборов. Степень такой «бездеятельности» определяло партийно-советское районное руководство исходя не только из общей стратегии форсированного строительства социализма, но и из собственных ее интерпретаций.

Фактически ликвидировался последний институт крестьянского самоуправления – сельский сход. Его место окончательно заняло общее собрание членов сельсоветов, механизм функционирования которого уже полностью контролировался сельсоветовским и районным руководством.

Формально положение давало право сельсоветам рассматривать все вопросы местного значения. В области административной они могли издавать обязательные постановления, привлекать население к трудовой, транспортной и гужевой повинностям, взыскивать штрафы, выдавать удостоверения личности и регистрировать акты гражданского состояния, разрешать или запрещать проведение религиозных процессий и т. д. В сфере сельского и лесного хозяйства вполне предсказуемо главной задачей определялось «социалистическое переустройство сельского хозяйства путем

коллективизации бедняцко-средняцких хозяйств и проведении других кооперативных объединений».

Впервые во всех сельсоветах вводились самостоятельные бюджеты. Из них финансировались расходы на содержание сельсовета, местных учреждений образования и здравоохранения, имуществ и предприятий сельского подчинения, дорог, мостов и переправ местного значения, связь, благоустройство. К традиционным доходным источникам относились неналоговые доходы от имуществ и предприятий местного значения, местные налоги и сборы, отчисления от единого сельскохозяйственного налога (не менее 30 % его поступления) и от государственных доходов (размеры определялись решением вышестоящих органов), средства самообложения. Дополнительно сельсоветовский бюджет пополнялся поступлениями от колхозов: отчисления и целевые доходы, передаваемые постановлениями колхозов, а также часть средств колхозных фондов улучшения бытовых и культурно-просветительских учреждений.

Уже первые месяцы осуществления массовой форсированной коллективизации в 1930 г. выявили недостатки в работе местных (районных и сельских) органов в деле форсирования колхозного строительства, нехватку подготовленных для выполнения такой задачи кадров. Это привело руководство СССР к идее прямого подчинения местных органов управления (прежде всего районов как «узловых пунктов осуществления директив партии и Советской власти») центру, укрепления низового аппарата работниками, способными эффективно проводить на местах новую партийно-государственную политику в деревне. С этой целью 15 июля 1930 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О ликвидации округов», в котором подчеркивалось: «Во всей работе по ликвидации округов необходимо исходить из основной задачи – максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне» [5, л. 14]. 23 июля 1930 г. данное решение было оформлено Постановлением ЦИК и СНК СССР [6, с. 73–75].

Главным образом ликвидация округов и окружного аппарата управления дала возможность (в финансовом и кадровом отношениях) расширить штаты райисполкомов, которые в реальности уже к концу 1920-х гг. не справлялись с новым объемом возложенных на них задач. С августа 1930 г. впервые в составе каждого райисполкома появляются по четыре отдела (до этого за каждым направлением работы закреплялся один из членов райисполкома): общий (текущая канцелярская работа и документооборот), земельный, финансовый, административный (вопросы охраны общественного порядка: милиция и уголовный розыск), районная РКК–РКИ (на правах отдела).

В штаты райисполкома входили также планово-статистическая часть, инспекторы по коммунальному хозяйству, дорожному строительству, социальному воспитанию, политпросвещению и ликвидации неграмотности,

охране здоровья (он же районный санитарный врач), по труду. В среднем в БССР на один райисполком в 1930 г. приходилось от 36 до 42 штатных единиц [7, л. 38об.].

15 февраля 1931 г. ЦИК и СНК БССР приняли положение о районных съездах Советов и райисполкомах, фактически (как и сельсоветское) копировавшее аналогичное союзное [8]. Нормы представительства на районный съезд по-прежнему были нацелены на обеспечение в их составе «пролетарского большинства»: один делегат на 500 жителей сельских и местечковых советов, от горсоветов, совхозов (работники которых относились к категории «рабочие») и промышленных предприятий, находившихся за городской чертой, – один на 100 избирателей.

В период между съездами высшим органом советской власти на территории района являлся исполком. Как и ранее, главным в деятельности райисполкомов оставалось «проведение в жизнь законов и распоряжений советской власти». Практические задачи райисполкомов были скорректированы соответственно новым властным приоритетам: «организация рабочих, колхозников, батраков, бедноты и середняцкого крестьянства для выполнения плана индустриализации страны и социалистического переустройства сельского хозяйства на основе коллективизации, кооперирования и строительства советских хозяйств», «неуклонное проведение политики наступления на капиталистические элементы города и деревни и ликвидация кулачества как класса на базе сплошной коллективизации». Расширялись административные возможности райисполкомов. Как указывалось выше, они получили право досрочного роспуска и назначение новых досрочных выборов сельских, местечковых и городских Советов, за ними закреплялось право налагать дисциплинарные взыскания на районных, сельских, местечковых и городских работников согласно действовавшего законодательства.

Специальный раздел посвящался планово-статистической работе райисполкомов. Переход к директивно-плановому развитию общества, составляющему принципиально новую черту советского варианта модернизации, выводил эту сферу деятельности местных органов власти из второразрядных в число приоритетных. На райисполкомы возлагалась обязанность разработки «на основе директив вышестоящих органов власти» планов развития сельского хозяйства «по пути коллективизации», промышленности, других отраслей экономики и социально-культурной сферы района.

Однако говорить о законодательном закреплении декларируемого высшими партийными и советскими органами власти СССР значительно-го расширения сфер ответственности райисполкомов в социально-экономической и культурной областях в связи с ликвидацией округов оснований нет – далее управленческих реорганизаций 1927–1929 гг. дело не пошло. Доказательством может служить сравнение Положения 1931 г. с проектом,

подготовленным ранее применительно к перспективе сохранения окружающей системы. Структура Положения 1931 г. фактически повторяет структуру указанного проекта, существенных отличий по функциям районных съездов и исполкомов обнаружить не удалось (кроме их адаптации к условиям массовой форсированной коллективизации) [9, л. 8–25об.].

В Положении 1931 г. закреплялось райисполкомовская структура: четыре отдела (общий, земельный, финансовый, вместо административного отдела – управление милиции и уголовного розыска), планово-статистическая часть, районная РКИ, инструктор по советскому строительству, 8 инспекторов по различным направлениям работы. В районах с развитой местной промышленностью и коммунальным хозяйством разрешалась организация отдела местного хозяйства и дорожного строительства.

Постановлением ЦИК и СНК СССР «О ликвидации округов» райисполкомам передавались права и обязанности окрисполкомов, а также их «материальные средства и культурные силы» для того, чтобы сделать из них «крепкие и близкие к населению органы власти по руководству всей политической, хозяйственной и социально-культурной жизни районов» [6, с. 74].

Фактически же произошел значительный «перedel собственности» в пользу центральных органов – в ведение райисполкомов передавались только предприятия местного значения, а все более-менее крупные предприятия закреплялись «за краевыми (областными) исполнительными комитетами и центральными органами союзных республик» [6, с. 74]. В 1931 г. в БССР из общего объема промышленной продукции в 836 711,5 тыс. р. на местную промышленность пришлось 42 306,9 тыс. р. (5 %), а на «наркоматовскую» – 586 023,7 тыс. р. (70 %), в первом полугодии 1932 г. из 509 388,8 тыс. р. – соответственно 28 490,7 тыс. р. (5,6 %) и 345 042,7 тыс. р. (68 %) (подсчитано по [10]).

К тому же реальное руководство Советами работой местной промышленности также было ограничено. Первоначально в январе 1931 г. для непосредственного управления предприятиями местной промышленности были созданы районные и городские (в Минске, Витебске и Гомеле) промысловые комбинаты, которые подчинялись райисполкомам и горсоветам. Но уже 3 сентября 1931 г. Постановлением СНК БССР для «планового развития» местной промышленности, подчиненной райисполкомам и горсоветам, создавалось Управление местной промышленности при республиканском ВСНХ, решения которого объявлялись «обязательными для районных комбинатов и предприятий местной промышленности». Управление получило широкие права в области планирования, кадровых назначений, распределения бюджетных ассигнований и банковских кредитов, фондов на топливо, сырья и технического оборудования, регулирования вопросов сбыта продукции и т. п. [11, л. 241, 393–393об.].

В условиях нарастания централизации и жесткой регламентации управления всеми процессами развития советского общества, расширения

сферы государственного регулирования социально-экономическими процессами и ростом объемов этого регулирования прежняя функциональная система построения советского и хозяйственного аппарата управления уже не отвечала новым требованиям форсированного строительства социализма, являясь «нэповским атавизмом». Сама идея перехода к функциональной системе управления (децентрализация управленческих функций, отсутствие специализированных отделов, большая самостоятельность самих работников госаппарата – ответственных исполнителей-инспекторов, целиком отвечавших за порученный участок работы и отчитывавшихся только непосредственно перед руководителем учреждения – председателем исполкома) была вызвана стремлением распространить нэповскую децентрализованную систему на советский и хозяйственный государственный аппараты, дать ему больше самостоятельности в принятии и реализации управленческих решений. Появилась она на самом пике новой экономической политики и стала официальной линией в реорганизации аппарата государственного управления с конца 1927 г. В новых же условиях все большей унификации советской действительности, усиления централизации такая ситуация выглядела нонсенсом и в начале 1930-х гг. выбор в пользу возврата к полноценной отраслевой системе был вполне очевиден. Хотя официально от «функционалки» отказались в 1934 г., но ее ликвидацию на уровне районных органов власти фактически осуществили в 1931 г. В сентябре 1931 г. постановлением ЦИК и СНК СССР разрешалось вместо инспекторов по направлениям работы в составе райисполкомов создавать отделы народного образования, местного хозяйства и дорожного хозяйства. Планово-статистические части райисполкомов преобразовывались в районные плановые комиссии [12, л. 76].

Таким образом, в годы первой пятилетки произошли существенные изменения в структуре и функциях местных органов власти и управления. Если в формально-правовом аспекте фактически основные функции и сельсоветов, и райисполкомов оставались прежними, фактически же произошла их значительная корректировка. Властные структуры искали вариант организации системы управления, которая позволила бы с наибольшей степенью эффективности решать задачи форсированной индустриализации и сплошной коллективизации. Наиболее простым и понятным вариантом стал отказ от проводившейся во второй половине 1920-х гг. линии на реальное расширение функций, прав и финансово-материальных возможностей местных Советов в пользу усиления централизации управленческой деятельности, создания жесткой вертикали власти. Такая система предполагала, во-первых, концентрацию управленческих функций не только стратегического, но и тактического характера в союзных органах власти и управления, сокращение сфер самостоятельности нижестоящих управленческих структур и их первоочередную ориентацию на исполнение указаний сверху, во-вторых, создание механизма, позволяющего наи-

более эффективно проводить решения высшей власти на местах. Ликвидация округов в 1930 г. упростила процесс передачи решений центральных органов по вертикали и проверку их выполнения.

В результате значительного ослабления материальной базы передачей большей части предприятий местной промышленности в ведение республиканских органов район перестает рассматриваться как низовая комплексная экономико-территориальная единица, а предстает как административно-политическое образование, выделенное с учетом ряда экономических соображений местного характера (преимущественно сельскохозяйственных и транспортных). Основными в деятельности местных Советов становятся административные функции, направленные на осуществление задач массовой коллективизации в деревне, усиление оперативности руководства и контроля всеми сторонами жизни населения.

Все это позволило местным властям при ограниченном использовании экономических рычагов с помощью широкого применения административных мер решать поставленные перед ними задачи социалистической реконструкции (прежде всего в деревне) и осуществлять постоянный и жесткий контроль за всеми процессами на местах.

Список использованных источников

1. *Ходзін, С. М.* Беларуская вёска ў міжваенны час: шляхі і формы савецкай мадэрнізацыі (1921–1939) / С. М. Ходзін. – Мінск: БДУ, 2014. – С. 11–39.
2. *Матэрыялы да справаздачы Урада X з’езду Саветаў БССР.* – Мінск: Выд. Кіраўн. спраў СНК і Эканам. нарады БССР, 1931. – 249 с.
3. *Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии (СЗ БССР).* – 1930 – Отд. 1. – № 23. – Пост. 153.
4. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик (СЗ СССР).* – 1930 – № 16. – Ст. 172.
5. *Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ).* – Фонд 101. – Оп. 1. – Д. 3773. Решения ЦК ВКП(б), ЦИК и СНК СССР, ЦКК КП(б)Б и НК РКИ БССР по вопросам ликвидации округов. 1930 г.
6. *Административно-территориальное устройство БССР: справочник: в 2 т. / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР; редкол.: В. А. Круталевич [и др.].* – Минск: Беларусь, 1985–1987. – Т. 1 (1917–1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. – 1985. – 390 с.
7. *НАРБ.* – Ф. 6. – Оп. 1. – Д. 1932. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1929–1930.
8. *СЗ БССР.* – 1930. – № 15. – Пост. 134.
9. *Государственный архив Гомельской области (ГАГО).* Ф. 208. – Оп. 1. – Д. 796. Положение о районных съездах Советов, райисполкомах и сельсоветах. 1930–1931 гг.
10. *Картотека районов БССР 1932 г. / Кіраўн. нар.-гасп. вучоту БССР; рэд. З. Кацнельсон.* – Мінск: Галоўлітбел, 1933 (страницы не пронумерованы).
11. *ГАГО.* – Ф. 296. – Оп. 1. – Д. 186. Протоколы заседаний президиума и секретариата ЦИК БССР, СНК БССР 1930–1931 гг.
12. *ГАГО.* – Ф. 208. – Оп. 1. – Д. 892. Протоколы заседаний ЦИК и СНК БССР. 1931 г.

(Дата подачи: 20.02.2018 г.)